

中国教育研究丛书

# 我国民办高等教育 财政支持制度研究

方 芳 钟秉林 著



The Series of  
Chinese Education  
Research



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

中国教育研究丛书

# 我国民办高等教育 财政支持制度研究

方 芳 钟秉林 著



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

---

图书在版编目(CIP)数据

我国民办高等教育财政支持制度研究/方芳,钟秉林著. —北京:北京师范大学出版社, 2016. 6

(中国教育研究丛书)

ISBN 978-7-303-20534-9

I. ①我… II. ①方… ②钟… III. ①民办高校-政府补贴-研究-中国 IV. ①G648. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 104416 号

---

营 销 中 心 电 话 010-58805072 58807651  
北师大出版社学术与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

---

WOGUO MINBAN GAODENG JIAOYU CAIZHENG ZHICHI  
ZHIDU YANJIU

出版发行:北京师范大学出版社 [www.bnup.com](http://www.bnup.com)

北京市新街口外大街 19 号

邮政编码:100875

印 刷:大厂回族自治县正兴印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:730 mm×980 mm 1/16

印 张:14.25

字 数:220 千字

版 次:2016 年 6 月第 1 版

印 次:2016 年 6 月第 1 次印刷

定 价:48.00 元

---

策划编辑:陈红艳

责任编辑:齐琳 康悦

美术编辑:王齐云

装帧设计:王齐云

责任校对:陈民

责任印制:马洁

**版权所有 侵权必究**

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58805079

# 目 录

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 第一章 导论 .....                     | 1   |
| 第一节 问题的提出 .....                  | 2   |
| 第二节 研究的价值与意义 .....               | 4   |
| 第三节 研究思路、研究方法和全书结构 .....         | 5   |
| 第二章 民办高等教育财政支持制度的研究基础 .....      | 11  |
| 第一节 民办高等教育财政支持的概念界定 .....        | 11  |
| 第二节 民办高等教育财政支持的理论依据和实践依据 .....   | 14  |
| 第三节 民办高等教育财政支持的已有研究及述评 .....     | 22  |
| 本章小结 .....                       | 35  |
| 第三章 我国民办高等教育的历史沿革和发展现状 .....     | 37  |
| 第一节 我国民办高等教育复兴的背景 .....          | 37  |
| 第二节 我国民办高等教育的发展历程 .....          | 41  |
| 第三节 我国民办高等教育的发展现状 .....          | 44  |
| 第四节 我国民办高等教育面临的问题及原因分析 .....     | 59  |
| 本章小结 .....                       | 65  |
| 第四章 我国民办高等教育财政支持政策梳理及现状分析 .....  | 68  |
| 第一节 我国民办高等教育财政支持政策的梳理 .....      | 69  |
| 第二节 我国政府财政支持民办高等教育的现状分析 .....    | 86  |
| 第三节 我国民办高校经费来源结构存在的问题 .....      | 97  |
| 本章小结 .....                       | 100 |
| 第五章 国外私立高等教育财政支持的经验与启示 .....     | 103 |
| 第一节 OECD 国家高等教育公共支出与私人支出分析 ..... | 104 |
| 第二节 美国私立高等教育发展和经费收入的概况 .....     | 107 |

|      |                             |     |
|------|-----------------------------|-----|
| 第三节  | 日本私立高等教育发展和经费收入的概况 .....    | 116 |
| 第四节  | 发展中国家私立高等教育财政资助的概况 .....    | 122 |
| 第五节  | 各国政府资助私立高等教育的启示 .....       | 127 |
| 本章小结 | .....                       | 131 |
| 第六章  | 财政支持民办高等教育的可行性分析和实证研究 ..... | 133 |
| 第一节  | 民办高等教育财政支持的可行性分析 .....      | 134 |
| 第二节  | 财政政策影响民办高等教育发展的实证研究 .....   | 138 |
| 本章小结 | .....                       | 149 |
| 第七章  | 构建合理可行的民办高等教育财政支持制度 .....   | 150 |
| 第一节  | 民办高等教育财政支持的宏观环境 .....       | 150 |
| 第二节  | 民办高等教育财政支持的基本原则 .....       | 156 |
| 第三节  | 民办高等教育财政支持的政策构想 .....       | 161 |
| 第四节  | 完善民办高校财政支持的配套机制 .....       | 165 |
| 本章小结 | .....                       | 169 |
| 附录 1 | 民办高等学校调查问卷 .....            | 171 |
| 附录 2 | 我国各地区民办高等学校名单 .....         | 178 |
| 附录 3 | 近年来与民办高等教育相关的政策法规 .....     | 198 |
| 参考文献 | .....                       | 210 |
| 后记   | .....                       | 220 |

# 第一章 导 论

20 世纪 80 年代初,民办高校在我国得以恢复并迅速发展。随着改革开放和社会主义现代化建设的推进,我国民办高等教育经历了从无到有、由小到大、不仅在数量上达到一定的规模而且在质量上也逐步得到社会认可的阶段。正是在我国经济和社会体制改革和发展的历史背景下,政府相继出台一系列鼓励、支持民办教育发展的政策法规,使我国民办教育尤其是民办高等教育获得了长足的发展。随着《中华人民共和国民办教育促进法》(简称《民办教育促进法》)、《民办教育促进法实施条例》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》等法规 and 政策的颁布实施,民办高校在数量和规模上都得到迅速发展。目前,我国高等教育已初步形成以政府办学为主,社会广泛参与的多元化办学格局,涌现出一大批教育质量较高、办学条件较好的民办院校。民办高校日益成为我国高等教育事业的一支重要力量。

民办高等教育的崛起,对我国经济社会和文化发展起到了重要的推动作用。这主要表现在以下三点:一是在一定程度上缓解了我国现代化建设多样化需求与现有高等教育规模有限之间的矛盾,对保障社会稳定、减轻就业压力起到了良好的作用;二是增强了高等教育供给方式的选择性和灵活性,为更多的青少年提供了接受教育,选择学校、师资和学习内容的机会;三是进一步挖掘社会资源的潜力,有效地增加了教育投入,补充了财政不足,促进了资源共享,对优化教育资源配置起到了一定的调节作用。

然而,民办教育发展也面临着严峻的挑战和发展的瓶颈<sup>①</sup>。例如,民办学校法人属性不清晰,民办学校权益难以保障;民办学校产权界定不明确,办学存在隐患;财政对民办教育支持缺乏制度保障;民办学校师资队伍不稳定,严重影响办学质量和层次;民办学校治理结构不规范,内部管理混乱等。本研究将着重讨论财政对民办高等教育支持的制度安排问题。

## 第一节 问题的提出

资源最重要的特性在于它的稀缺性。就教育领域来说,资源也是各种教育组织开展教育活动不可或缺的条件,对教育的发展起着重要的支持作用。相对于公办高校而言,民办高校是国家机关和国有企事业单位以外的各种社会组织或公民个人自筹资金、依法设立的实施高等学历教育或非学历培训的教育组织,它的资源短缺与不足问题更为突出。

民办高校具有面向市场、自主办学、教育服务商品化等鲜明的产业特征。大部分民办高校在由社会力量自筹资金组建后,在经营运转中必须要面向市场、自负盈亏。因此,在办学过程中,投融资问题已成为困扰民办高校健康持续发展的重要问题。充足的教育经费是保障民办高等教育发展的基础性条件,然而我国民办高等教育的发展过度依赖学费,财政投入所占比重很小,其他渠道的投资有的刚刚起步,有的发展尚不充分,尤其是校办企业和社会服务的创收比例微乎其微。例如,2007—2009年,民办高校经费中学费收入占80%以上,财政支持不足4%,社会捐赠仅占0.3%。这样的经费来源比例严重制约了我国民办高等教育的发展。

此外,学费收入占绝对高比例的融资结构将产生一系列不良后果。其一是收费过高影响到较低收入家庭子女入学的机会,同时也影响到民办高校生源规模的扩大和生源质量的提高;其二是制约了民办高校自身

---

<sup>①</sup> 陶西平,王佐书.中国民办教育发展报告(2003—2009)[M].上海:上海人民出版社,2010:33~36.

内涵的发展。一所真正成熟而又办学质量较高的民办高校,往往具有稳定的多元化经费来源。以学费为单纯融资渠道的办学模式,必然会使民办高校丧失其社会性和民众的认可,从而危及民办高校的生存和发展。因此,我国民办高校融资在当前以收取学费为主要渠道的情况下,应转变思想观念,借鉴西方国家私立高校的投融资模式,除了完善社会捐赠等相关制度,吸引更多的社会资金、捐赠投入到民办高校中来,还应加大政府对民办高校的扶持力度,逐步形成多元化的投融资体制和机制,以更好地发挥民办高校的社会职能。

着眼我国民办高等教育财政投入比例过低的原因,主要归结为以下两个方面:首先,在理论上,对民办高等教育服务的性质和财政为什么要支持民办高等教育缺乏统一的、科学的认识;其次,在实践中,民办高等教育的财政支持制度还很不完善。这两大因素导致公共财政支持民办高等教育的力度还远远不够。

为支持和规范民办教育的发展,中央和地方相继出台了相关的法规和政策,其中最重要的是2002年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过的《民办教育促进法》。但是,该法案在实施过程中,亦反映出一些不完善之处,主要表现为以下几点:一是相关规定过于笼统,缺乏可操作性和强制性,使得法案在实际执行过程中缺乏有力的法律依据,对于不作为也没有惩罚性规定;二是对民办高等教育财政支持的主体、对象、内容、范围、方式和监管等缺乏明确规定,导致资助力度不够和各级政府间的职责不明、权限不清;三是相关法规政策条文内涵不清晰,例如,《民办教育促进法》规定“民办学校不得以营利为目的”,同时又提出“允许合理回报”;四是涉及民办学校法人和产权属性、学校税收优惠和社会捐赠税收优惠的相关法规政策不统一等。

因此,基于民办高等教育财政投入比例过低的现状,在现行法规政策存在诸多有待完善之处的情形下,有必要针对我国民办高等教育财政支持制度展开深入的反思和系统的研究。



## 第二节 研究的价值与意义

充足的教育经费是保障民办高等教育发展的基础性条件。首先,我国民办高等教育的发展过度依赖学费,政府财政投入在民办高校的经费来源中占据较小比重,严重制约了民办高等教育的健康可持续发展;其次,在实践中,我国民办高等教育的财政支持制度尚不完善,与之相关的分类管理制度也有待进一步明确和规范。在民办高校分类管理的基础上,对我国民办高等教育财政支持制度进行全面深入的研究显得尤为重要。因此,本研究的理论意义和实践意义如下。

### 一、理论意义

第一,该研究是落实《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》的基础性探索之一。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”和“开展对营利性和非营利性民办学校分类管理试点”的要求。民办学校分类管理政策研究,对教育行政部门切实加强民办教育的统筹、规划和管理有重要意义。

第二,目前国内针对民办高校分类管理的政策目标、分类标准和实施办法,以及国内外民办(私立)学校管理现状的研究较少,本研究致力于将民办高校分类管理的这些问题一一破解,从而填补相关研究的空白。

第三,本研究运用计量分析方法论证了政府对民办高等教育的支持对其发展具有积极的促进作用,并对国内外民办(私立)高等教育财政支持制度的模型进行分析,结合我国国情,提出在分类管理的基础上从直接支持和间接支持两个方面构建我国民办高等教育财政支持制度框架,力图在理论上有所突破。

### 二、实践意义

第一,本研究成果旨在为政府提供相关的政策咨询,为教育行政等

相关部门依法管理民办高等教育,实施民办高校分类管理提供依据。同时,本研究还将有助于政府教育主管部门对不同类型民办高校进行有区别的扶持和资助,切实落实国家的扶持政策,为突破性解决民办高等教育发展难题,促进民办高等教育繁荣发展提供对策措施。

第二,分类管理是规范民办高等教育管理,促进民办高等教育科学发展的必然要求。本研究可以为民办高校统筹规划机制健全、分类标准制定、法人属性界定、资产财务管理、师生权益保障、推进策略提出等提供针对性、系统性的方案。

第三,目前我国政府对民办高等教育的财政支持主要还停留在政策导向层面上,缺乏可操作的、具有约束力的制度规范。本研究将基于理论视角、实践视角和国际比较视角提出相对完善的制度框架和切实可行的制度设计以及相应的政策建议,为政府从制度规范上保证财政对民办高等教育的支持提供决策依据。这些研究成果将有助于我国民办高等教育的健康、可持续发展。

### 第三节 研究思路、研究方法和全书结构

#### 一、研究思路

本研究将全面系统回顾我国民办高校发展的历程,总结现阶段民办高等教育研究的理论成果和实践经验,从我国民办高校特有的发展环境和历史条件出发,借鉴国外私立高等教育的先进经验,着眼于民办高校的可持续发展和未来使命,构建我国民办高校财政支持的可行性制度。本研究的主要研究思路如下。

首先,针对“是否应该支持”和“如何支持”进行理论分析。政府、市场与学校的关系是教育经济理论和民办教育理论的核心问题之一。现有研究对高等教育的性质和政府财政责任的讨论比较全面深入,但对民办高等教育的性质以及政府对民办高等教育财政责任的理论探讨尚不充分。本研究将针对这两个问题做出准确的界定,并从理论角度系统地分析政府是否应该支持以及如何支持民办高等教育,这既是本研究的重

点，也是难点。

其次，依靠数据支撑，建立相应的数据库和案例库，论证财政支持对民办高等教育发展的促进作用。现状分析和计量分析需要大量的国内外有关民办(私立)高等教育和社会经济背景的数据和制度文献作为支撑，搜集这些数据和文献有一定的困难。本研究将通过多种渠道，运用网络数据库和实地调查等方式解决这一关键问题，并建立相应的数据库和案例库。此外，从理论上而言，政府对民办高等教育的支持应该能够促进民办高等教育和高等教育的发展，但这一论断是否能得到经验数据的检验尚存疑问，本研究将运用计量分析方法回答这一问题。

最后，基于理论、现状和国际比较分析，为我国民办高等教育财政支持制度提出可行性方案。现阶段，从应用价值来看，我国政府对民办高等教育的财政支持主要停留在政策导向层面上，缺乏具有约束力和可操作性的制度规范。如何根据我国的经济社会发展水平，在现行制度背景下进行具有可操作性的制度设计，提出相关制度框架和政策建议，也是本研究着力解决的关键问题之一。本研究将基于理论分析、现状分析和国际比较分析提出相对完善的制度框架和切实可行的制度设计以及相应的政策建议，为政府从制度规范上保证财政对民办高等教育的支持提供决策依据。

## 二、研究方法

民办高等教育财政支持制度研究，涉及方方面面的关系，需要跨学科、宽视角、多维度，采用多种研究方法进行分析论证，并应紧密联系我国民办高等教育财政支持制度的现状和未来的发展实际。本研究拟采用以下几种研究方法。

### (一)理论分析法

理论分析法主要是指运用现代科学理论进行实际问题分析的方法。不同的研究领域有着不同的理念范式和方法。我们运用现代西方经济学理论研究实际宏观和微观经济现象。每一种理论都有自身独特的思考方式，有理论假设、理论判断、理论推理等。在众多的分析方法中，理论分析法不失为一种重要的分析论证方法。在分析民办高等教育财政支持

制度时,一方面需要寻找一些通用的理论根基,如微观经济学、公共经济学和教育经济学等相关理论,讨论民办高等教育的性质以及政府财政支持民办高等教育的依据等;另一方面,基于现有研究的理论模型,结合我国国情和民办高等教育的特点,通过理论分析建立思维模型,为构建计量模型进行框架分析和指标选取。

## (二)文献研究法

文献研究法是本研究所使用的最基本的方法。通过书籍、期刊、数据库等媒介,广泛搜集与本研究相关的国内外同类文献资料,并在详尽阅读文献的基础上,对这些资料加以梳理、分析、归类 and 述评,以服务研究主题。首先,对相关文献进行检索,其范围主要包括以下几个方面:一是近10年来国内外民办(私立)高等教育财政支持制度的相关研究成果,如论著和学术论文等;二是国家、地区等颁布的民办高等教育财政支持制度的相关法律法规、政策规定等;三是访问教育部、地方教育主管部门、各种类型研究样本(民办高校)的网站,获得与民办高等教育财政支持制度的相关信息,力求较为全面和真实地掌握相关资料。然后,基于搜集到的文献资料,做进一步的统计资料分析、历史比较分析和文献综述,使收集的文献能更好地发挥力证支持、观点佐证、背景比较、论点延伸和立论基础等作用。

## (三)调查研究法

调查研究法是社会科学中应用最广泛的资料收集方法,它主要有两种典型方式:访谈法和问卷法。目前民办高等教育研究,主要集中在外部环境(政策)和教学领域(人才培养)的研究上。由于我国国情和民办高等教育的经费来源特点等问题,财政支持制度研究信息采集不易,调查过程困难,学者较少涉及。一方面,本书通过现场调查,采取与被访者面对面、一对一地访谈和召开小型座谈会等形式,听取不同类型民办高校利益相关者,如举办者、办学者、管理者及部分师生、教育行政主管部门和相关专家,对民办高校财政支持制度的见解和观点,深入剖析我国民办高等教育财政支持的必要性和可行性;另一方面,本书根据工作的需要,设计相关的调查问卷,补充有关当事人不愿当面回答或难以回答的问题,使得研究工作更好地反映实际情况,具有更为坚实的实践基

础,以切实掌握民办高校财政支持制度的基本情况,如样本民办高校的经费来源结构及其成因等。

#### (四)比较研究法

比较研究法是对事物同异关系进行对照、比较,从而揭示事物本质的思维过程和方法。人们根据一定的标准或以往的经验教训将有某种联系的事物加以对照,从而确定其相同与相异之点,对事物进行分类,并对各事物的内部矛盾的各个方面进行比较后,得出事物的内在联系,从而认清事物的本质。世界上许多国家和地区私立大学办学历史长,财政资助经验丰富,值得我们研究和借鉴。我国民办高等教育办学历史短,举办过程具有很多特殊性。选取美国、日本、菲律宾、马来西亚等国家为研究样本,借助相关文献和实地调研,研究这些国家的财政支持制度问题,进行比较分析,考察了解国外私立高校的财政支持制度,并从中提炼总结出值得我国借鉴与效仿的经验与做法,从而对我国民办高校财政资助的方式和途径有所启发。

#### (五)计量、统计分析法

计量分析和统计分析都是实证分析方法的重要手段。统计分析法指通过对研究对象的规模、速度、范围、程度等数量关系的分析研究,认识和揭示事物间的相互关系、变化规律和发展趋势。计量分析法则使用统计推论方法对各变量之间的关系做出数值估计。现有研究仅仅关注财政支持制度本身,而几乎没有分析财政支持和财政支持制度对民办高等教育发展的影响。本研究将根据国内省级层面的相关数据和建立计量模型定量地估计这一影响。同时,针对国内外民办(私立)高等教育经费来源的结构及其时间变化趋势进行统计分析。作为社会科学的研究方法之一,计量和统计分析这些“用数据说话”的研究方法,能够更好地为研究成果提供相对科学、精准和客观的证据。

### 三、全书结构

本书共包括七章内容。

第一章为导论。本章简要陈述所研究的问题以及研究的价值和意义,阐明研究的思路、基本方法和逻辑框架。

第二章阐述民办高等教育财政支持制度的研究基础。首先,界定民办高等教育财政支持的概念;其次,基于公共产品、外部性、教育公平和教育成本分担等理论分析政府扶持民办教育的理论依据,并探析政府扶持制度的相关政策依据;最后,梳理相关民办高等教育财政支持研究的已有观点,并进行简要述评。

第三章介绍我国民办高等教育的历史沿革和发展现状。首先,简要介绍我国民办高等教育复兴的国际、国内背景,并从三个阶段梳理民办高等教育的发展历程;其次,分别从我国民办高等教育的整体性发展和区域性差异两个维度分析我国民办高等教育的发展现状;最后,分析我国民办高等教育面临的基本问题及其成因。

第四章分析我国民办高等教育财政支持政策及经费来源的现状。首先,从政府对民办高校的补贴和奖励、购买服务、助学贷款、税收优惠、土地优惠等五个方面梳理中央和地方政府扶持民办教育的现行政策;其次,评析中央和地方政府扶持民办教育政策的实施效果及原因;最后,分别从我国民办高等教育经费收入的来源结构及其整体性现状两个方面展开分析,旨在全面了解我国民办高等教育经费筹措状况,尤其是政府财政支持民办高校的现状。

第五章介绍国外私立高等教育财政支持的经验并得出启示。首先,以各国高等教育公共支出与私人支出比例为依据,分析不同发展模式国家在高等教育领域经费投入的特点;其次,深入分析美国、日本和部分发展中国家私立高等教育经费来源结构的组成和现状,并归纳总结出其财政支持私立高等教育的模式;最后,总结各国政府资助私立高等教育的典型经验及启示。

第六章主要论证了财政支持民办高等教育的可行性分析和实证研究。首先,从国家财政支出增长、相关法律政策的完善、国际上成熟经验的借鉴、为民办高校分类管理提供基础四个方面论证了民办高等教育财政支持的可行性;其次,运用计量经济模型分析了民办高等教育区域差异的影响因素,进而用定量的研究方法分析了政府财政政策,即财政支持对民办高等教育的发展存在何种影响。

第七章提出完善我国两类民办高校财政支持及配套机制的政策构想。结合我国民办高等教育发展的特点和实际情况,从宏观环境、基本原则、政策构想和配套机制四个方面,针对民办高等教育财政支持问题进行深入的分析和思考。

附录1是民办高等学校的调查问卷,其内容主要是针对民办学校分类管理和财政支持的现状及管理者和其所持有的观点展开的调查分析。

附录2是教育部网站公布的全国各地区民办高等学校的最新名单(截至2014年7月9日的数据)。

附录3列举了近年来与民办高等教育相关的政策法规。

## 第二章 民办高等教育财政支持制度的研究基础

### 第一节 民办高等教育财政支持的概念界定

清晰准确地定义每一个概念是开展科学研究的首要条件。如果概念不清,就很难将研究的现象与其他现象进行区分,从而导致研究的过程缺乏严谨性,也使得研究的边界模糊不清。民办高等教育财政支持制度是一种崭新的财政制度,较之公办高等教育,其举办者和经营者的身份截然不同,经费来源的结构也有着较大差别,因此,为保护与民办高等教育切实相关的各方利益,以确保民办高等教育健康、可持续发展,借鉴国外私立高校的发展经验,结合我国民办高等教育发展的惯例和实际,本研究将界定以下几个主要的相关概念:民办教育、民办高等教育(民办高校)和财政支持制度。

#### 一、民办高等教育的含义

##### (一)民办教育

民办教育是我国改革开放后独创的称谓,等同于社会力量办学。2003年9月1日正式实施的《民办教育促进法》是我国第一部以“民办教育”作为文件名的法规。该法中第二条规定:“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动,适用本法。”从中我们可以看出,《民办教育促进法》对民办教育的举办者、经费来源、服务对象和范围三个方面进行了明确界定。第一,举办民办学校及其他民办教育机构的主体是国家机构以外的社会组织和个人。这表明除了权力机关、行政机关、司法机关和军事机关等国



家机构以外的社会组织和个人都可以举办民办学校。第二，民办学校的办学经费主要来源于非国家财政性经费，即主要是利用社会组织或个人的自有资金。第三，民办学校服务的对象和范围是面向社会举办的教育教学活动，而不包括那些企事业单位、社会组织面向自身职工举办的各种教育教学活动。

## （二）民办高等教育（民办高校）

目前我国仍未出台以“民办高等教育”为文件名的法规，即使是相关的文件中也没有“民办高等教育”的概念界定。但是，早在1993年8月17日，国家教育委员会发布的《民办高等学校设置暂行规定》在第一章第二条中明确规定：“民办高校，系指除国家机关和国有企业事业单位以外的各种社会组织以及公民个人，自筹资金，依照本规定设立的实施高等学历教育的教育机构。”并在第二章第十三条中指出：“国家鼓励设置专科层次的民办高等学校。设置本科层次的民办高等学校，其标准需参照《普通高等学校设置暂行条例》的规定执行。”

学界关于民办高校或民办高等教育的含义众说纷纭。潘懋元认为，民办学校实质上相当于私立学校，它不同于公办学校之处在于两点：一是由公民私人或私法人所设立的；二是由设立者筹集学校资金，而不是依靠政府的拨款，后者才是私立学校的本质特征。柯佑祥提出，民办高等教育是指建立在基础教育之上，由民间力量实施、培养专门人才的有目的的社会实践活动。民办高校是办学经费主要来源于私人 and 民间法人，并由私人或民间法人管理和经营、实施高等教育的机构，包括各种独立的私立大学、私立专修学院、私立职业技术学院、私立函授学院、民办二级学院、中外合作办学创办的高等教育机构等。刘莉莉认为民办高校区别于公办普通高校的地方主要有三点：第一，由国家和地方行政机构以外的非政府组织举办或经营；第二，不接受政府统一的财政拨款，而是依靠自筹资金维持学校的存在和发展；第三，学校实施自主投资、自负盈亏的运行机制。学者关于民办高校（民办高等教育）的定义还有很多，这里不再一一赘述。

## （三）本研究对民办高校的界定

实践证明，从发展的趋势来看，简单地用“利用非国家财政性经费”